

Е. И. Яркова
ЦДООСО, г. Екатеринбург

АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ РЕФОРМА 1923 г.: СОЗДАНИЕ УРАЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

Кризис экономики «военного коммунизма» показал, что «попытка управлять из одного центра такой громадной страны, как Россия, всеми отраслями хозяйства, особенно при плохом состоянии учета, путей сообщения и связи, не могла окончиться успехом»¹. Возникла мысль о необходимости районирования, то есть выделения таких районов, чтобы центру пришлось иметь дело не с сотней разных губерний, областей, автономных республик, а с числом гораздо меньшим.

Работа по районированию Урала началась в конце февраля 1920 г., когда по инициативе Л. Д. Троцкого при РВС Первой трудовой армии была создана подкомиссия по организации промышленного Урала. Подкомиссией были установлены «основные принципы намечания границ хозяйственной области и внутренних административных делений». Ведущей отраслью области была определена металлургическая промышленность и связанные с ней лесная и химическая. Однако эти принципы подверглись критике на расширенном заседании Комиссии СТО 4 марта 1920 г., где в соответствии с решениями VII съезда Советов, понятие об «области» было расширено: под областью подразумевался не только металлургический район, но целостная экономическая единица, причем учитывались удобства административного управления. Намечалось внутреннее разделение Урала на пять губерний и создание производственных уездов. Проект был разослан на места, но остался недоработанным в деталях ввиду отъезда с Урала комиссии СТО – официальная работа прервалась².

Участниками разработки административной реформы кроме ВЦИКа и военного наркомата являлись Центральное статистическое управление, Наркомзем и Госплан. Победу в этой ведомственной борьбе одержал Госплан. По проекту Госплана в Европейской части России предполагалось создать 11 районов, среди которых был и Уральский с центром в Екатеринбурге³. Уральский район занимал Уральский хребет от водораздела Камы с Печорой на севере, до границ с Киргизстаном на юге. В силу горного рельефа и большой протяженности с севера на юг район отличался большой разнородностью. Осью района не только географической, но и экономической служил Уральский хребет⁴.

При делении страны на районы Госплан стремился к тому, чтобы районы являлись «цельными производственными комбинатами» и имели

«такого рода сочетание производительных сил, которые могли бы возможно цельнее обслуживать все свои нужды и возможно меньше обращаться к поддержке центра»⁵. При определении границ большое внимание уделялось энергосистеме района и системе путей сообщения (главным образом, водным). Госплан старался, чтобы реки по возможности не делились, а целиком входили в тот или другой район. Таким образом, границы районов проводились большей частью по водоразделам рек.

Проект Госплана был доложен на заседании Совета труда и обороны 5 ноября 1921 г. «Доклад по этому вопросу, одобренный Лениным, должен был состояться на III сессии ВЦИК 9-го созыва 13 апреля 1922 г., но был снят с повестки из-за возражения некоторых членов ВЦИК и передан на обсуждение республиканским и губернским органам»⁶. Разработка проектов районирования Урала продолжилась в комиссии при Уралпромбюро и после некоторого перерыва в областной секции по районированию, организованной в июле 1922 г. при Уральском экономическом совете⁷.

Состоявшийся в апреле 1923 г. XII съезд РКП(б) принял резолюцию «О районировании», в которой посчитал разработанный Госпланом план нового административно-хозяйственного деления страны лишь предварительной рабочей гипотезой, нуждавшейся в дополнении, проверке и разработке на основании опыта⁸. В качестве опытных регионов для проверки нового районирования были созданы Уральская область (промышленный регион) и Северо-Кавказский край (сельскохозяйственный регион). Урал был избран «опытным полигоном» для нового районирования как наиболее к этому подготовленная территория, где экономические связи между губерниями были как нигде тесны⁹.

Началом конкретной организационной работы по районированию на Урале послужила телеграмма заместителя председателя Совета Труда и обороны А. И. Рыкова, поступившая 7 мая 1923 г., и протокол № 2 Комиссии по районированию при ВЦИК от 31 мая 1923 г., в которых признавалось необходимым «провести в первую очередь районирование Уральской области»¹⁰.

14 мая 1923 г. Уралбюро ЦК РКП(б) и областное совещание из председателей губисполкомов и губернских экономических совещаний области обсудили и утвердили «Конкретные предложения и план работы по районированию Урала». По этому плану реорганизация области должна была начинаться с создания округов и выборов окружных исполнительных органов, вслед за этим создавались и избирались областные органы. Работа по укрупнению и реорганизации волостей растягивалась на более продолжительный срок. Окончательное установление границ округов и границ области возлагалось на плановую комиссию по районированию при Уралэкосо¹¹.

Центральной идеей окружного районирования выступала мысль об организации сельскохозяйственной территории вокруг городского индустриального центра. Поэтому первым актом работы по окружному районированию было выделение 11–12 крупных населенных пунктов, имевших значение экономических центров в настоящем и тенденцию к дальнейшему развитию в будущем. Несмотря на трудности, связанные с рассеянностью и распыленностью преимущественно мелких городских центров Урала, проблема окружного районирования была разрешена сравнительно успешно, главным образом потому, что даже при своей сравнительно малонаселенности ряд городских и промышленных пунктов Урала являлись несомненными хозяйственными центрами окружающей территории¹².

В июне 1923 г. материалы по районированию Уральской области поступили в центральные органы управления. Наркоматам и различным ведомствам было предложено дать свои заключения по поводу этих проектов. Наиболее принципиальные возражения высказало финансово-экономическое бюро Наркомата финансов. По мнению наркомата, в основу районирования должен быть положен «один главный признак», дополненный несколькими, не противоречащими ему частичными признаками. За основу при районировании Урала была взята «крупная промышленность настоящего времени с перспективами на ее развитие в течение ближайших 10–20 лет». Наркомат считал, что крупная промышленность, как основа районирования Урала, слишком узкая основа. Она не охватывает административных и хозяйственных нужд большинства населения Урала, занятого сельским хозяйством. (По данным переписи 1920 г. сельскохозяйственное население Урала составляло 82 %¹³.) Представители наркомата финансов отмечали, что в представленных материалах отсутствует финансовая характеристика проектируемых округов и волостей, а также их административного штата. Финансисты задавались вопросом: «Будет ли содержание советского аппарата при новом проектировании дешевле?»¹⁴ В итоге своих замечаний наркомат финансов делал вывод о недостаточной разработанности проекта районирования Урала и считал необходимым подвергнуть его дальнейшей доработке¹⁵.

Тем не менее 18 июля 1923 г. ВЦИК принял постановление, признавшее «проведение районирования Уральской области необходимым в ближайшее время». Вся работа по районированию области была поручена Президиуму Уралэко, «пополненному председателями всех заинтересованных губисполкомов». Окружные съезды советов планировалось созвать в промежутке между 10 и 25 ноября, а областной – в декабре 1923 г.¹⁶

10 сентября 1923 г. Президиум Уральского областного экономического совета с рядом замечаний утвердил проекты положений об областном,

окружных и районных съездах Советов и их исполнительных комитетах¹⁷. Число членов окружных исполкомов составляло 15 человек, число членов облисполкома – 35 человек¹⁸. Одновременно было разработано положение об Уральской области¹⁹. На этом же заседании президиум Уралэкосо рассмотрел вопросы о внешних границах области и границах ее округов. Был также рассмотрен и утвержден календарный план районирования²⁰. С особым мнением о роли областного СНХ выступил председатель Уралпромбюро Д. Е. Сулимов. Он протестовал против понижения статуса СНХ до уровня отдела облисполкома и предлагал свое альтернативное положение об областном СНХ, составленное в Уралпромбюро²¹.

11 сентября 1923 г. президиум Уралэкосо до фактической организации областного исполкома принял на себя «разрешение всех хозяйственно-экономических, административных и культурных вопросов области». С этого дня все экономические взаимоотношения уральских губерний с центральной властью строились через Уралэкосо²².

Уралбюро ЦК РКП(б) 12 октября 1923 г., рассматривая на своем заседании вопрос о районировании, решило докладчиками по этому вопросу на сессии ВЦИК утвердить Д. Е. Сулимова, в СНК и президиуме ВЦИК – Б. В. Дидковского. При этом отмечалось, что при решении вопроса о границах области не настаивать на немедленном присоединении отдельных волостей, принадлежащих соседним областям и губерниям, но «решительно возражать при чрезмерном урезывании» территории Уральской области. Особое внимание рекомендовалось уделить проблеме включения в состав Уральской области Тюменской губернии²³. Надо отметить, что еще в сентябре 1923 г. Сибирский ревком направил телеграммы во ВЦИК и Госплан, в которых резко возражал против включения в состав Уральской области Ишимского, Курганского, Ялуторовского, Тюменского уездов и Тобольского Севера²⁴.

С резкой критикой уральцев выступали и представители пограничных национальных республик. Так, представительство Башкирской АССР при Наркомате по делам национальностей в письме в административную комиссию ВЦИК заявляло, что Уральская область «абсолютно не считается с национальными интересами смежных автономных республик... Нет ни одного месяца, чтобы Урал не поднимал вопроса об изменении существующих границ Башреспублики... отнимает тем самым массу энергии, времени и средств»²⁵. Против расширения Уральской области за счет своих территорий выступила и Вотская автономная область²⁶.

3 ноября 1923 г. сессией ВЦИК было утверждено Положение об Уральской области, а 12 ноября – Проект границ отдельных округов Уральской области, разработанный областной секцией районирования

и административной комиссией при Уралэкономсовете. Таким образом, были утверждены следующие 15 округов Урала: Верхнекамский (с центром в г. Усолье), Пермский, Сарапульский, Кунгурский, Верхотурский (с центром в г. Нижний Тагил), Туринский (с центром в г. Ирбит), Тюменский, Екатеринбургский, Шадринский, Курганский, Челябинский, Троицкий, Златоустовский, Тобольский, Ишимский²⁷. В примечании к пункту № 1 постановления ВЦИК говорилось, что территория, относимая к образуемым Тобольскому и Ишимскому округам оставалась в составе Уральской области только впредь до разрешения общего вопроса о районировании Сибири²⁸. Однако и после создания Сибирского края, Тобольский и Ишимский округа продолжали оставаться в составе Уральской области.

23 ноября 1923 г. Президиум Уральского областного экономического совета постановил созвать областной съезд советов 9 декабря 1923 г.²⁹ Уральский облисполком приступил к работе 15 декабря 1923 г., с этого же числа прекратили свою деятельность Екатеринбургский, Пермский, Челябинский и Тюменский губисполкомы³⁰. Таким образом, было завершено окружное районирование Уральской области. Более мелкие административно-территориальные образования – районы организовались позже – в феврале 1924 г. (из 984 волостей создано 203 района)³¹.

В 1926 г. активный участник процесса реформирования, крупный хозяйственный деятель Д.Е. Сулимов заявлял об успехе районирования. По его мнению, Уральская область «как единое хозяйственное целое полностью себя оправдала»³². В результате объединения областной территорией различных отраслей народного хозяйства получился хозяйственный комбинат большой мощности с весьма рентабельным сочетанием отдельных производств, с широкими перспективами на развитие в будущем. Область из дефицитной по госбюджету 1922/1923 гг. превратилась в бездефицитную. В 1924/1925 гг. доходы по госбюджету превысили расходы на 13,3 млн рублей³³.

Еще один плюс районирования состоял в том, что была достигнута значительная степень рационализации госаппарата. Например, число единиц административного управления в низовом аппарате сократилось на 79,4 %³⁴. Сокращение аппарата способствовало отбору наиболее ценных работников, их более равномерному распределению и повышению зарплаты оставшимся после сокращения. Благодаря районированию увеличилось количество оперативных советских работников, к которым относились педагоги, врачи, агрономы, милиционеры и другие специалисты³⁵.

Эксперимент по созданию областных объединений был признан удачным, и в его продолжение в 1925 г. был образован Сибирский край, в 1926 г. – Дальневосточный край, в 1927 г. – Ленинградская область,

в 1928 г. – Центрально-Черноземная область, Нижневолжский край и Средневолжская область. В январе 1929 г. административная реформа завершилась, были ликвидированы последние губернии и уезды, и учреждены 5 новых областных образований (Северный край, Западная область, Ивановская область, Нижегородский край и Московская область)³⁶.

Примечания:

¹ ЦДООСО. Ф. 1494. Оп. 1. Д. 165. Л. 75–76.

² ЦДООСО. Ф. 4. Оп. 2. Д. 90. Л. 5 об. -6.

³ ЦДООСО. Ф. 1494. Оп. 1. Д. 165. Л. 77.

⁴ Там же. Л. 79.

⁵ Там же. Л. 76 об.

⁶ Усягин А. В. Проблема уровней в территориальном управлении // Полития. 2004. № 4. С. 96–101.

⁷ ЦДООСО. Ф. 1494. Оп. 1. Д. 191. Л. 232.

⁸ Усягин А. В. Указ. соч.

⁹ Ковалева Г. А. Планирование экономического развития Уральского региона: преемственность и новизна. URL: www.midural.ru/minek/Public/Didkovskiy.htm.

¹⁰ ЦДООСО. Ф. 1494. Оп. 1. Д. 191. Л. 97.

¹¹ Там же. Д. 181. Л. 60. См. также там же. Д. 191. Л. 97–100.

¹² Урал после районирования. Свердловск, 1927. С. 77.

¹³ ЦДООСО. Ф. 1494. Оп. 1. Д. 191. Л. 124–125.

¹⁴ В конце 1923 г. источники сообщали, что районирование вызвало массовое сокращение работников канцелярского труда (См.: ЦДООСО. Ф. 1494. Оп. 1. Д. 195. Л. 134–135).

¹⁵ ЦДООСО. Ф. 1494. Оп. 1. Д. 191. Л. 126.

¹⁶ Там же. Д. 288. Л. 56.

¹⁷ Там же. Л. 109.

¹⁸ Там же. Л. 190.

¹⁹ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 84. Д. 564. Л. 7–20.

²⁰ ЦДООСО. Ф. 1494. Оп. 1. Д. 288. Л. 109.

²¹ Там же. Л. 112–113.

²² Там же. Л. 126.

²³ Там же. Д. 181. Л. 160 об.

²⁴ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 1. Д. 89. Л. 30–31.

²⁵ Там же. Л. 105 об.

²⁶ Там же. Л. 105.

²⁷ ЦДООСО. Ф. 1494. Оп. 1. Д. 191. Л. 232.

²⁸ Материалы по районированию Урала. Т. 1. М., 1923. С. 1.

²⁹ ЦДООСО. Ф. 1494. Оп. 1. Д. 288. Л. 254–255.

³⁰ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 1. Д. 89. Л. 38 об.

³¹ Урал после районирования. Свердловск, 1927. С. 33.

³² Там же. С. 1.

³³ Там же. С. 7.

³⁴ Районирование СССР. Сб. материалов по районированию с 1917 по 1925 год. М.-Л., 1926. С. 280.

³⁵ Урал после районирования. Свердловск, 1927. С. 10–11.

³⁶ Усягин А. В. Указ. соч.